

Bernd Frick

Gruppenspezifische Lohnsubventionen und Arbeitsvermittlungen Schwerbehinderter

- 1. Einleitung**
- 2. Theorie und Empirie von Lohnkostenzuschüssen**
 - 2.1 Die Wirkungsweise von Lohnsubventionen**
 - 2.2 Die Akzeptanz kategorialer Lohnsubventionen im internationalen Vergleich**
- 3. Lohnsubventionen für Schwerbehinderte**
 - 3.1 Bekanntheitsgrad und Inanspruchnahme finanzieller Hilfen zur (Wieder-) Eingliederung Schwerbehinderter**
 - 3.2 Regionale Unterschiede bei der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem vierten Sonderprogramm**
- 4. Zusammenfassung und arbeitsmarktpolitische Implikationen**

Literatur

1. Einleitung

Die vorrangige Intention einer gruppenspezifischen Arbeitsmarktpolitik besteht darin, den Mitgliedern der Zielgruppe zu dauerhafter Beschäftigung auf vollwertigen Arbeitsplätzen zu verhelfen und/oder zu einer Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse dieser Personen beizutragen. Eine derartige Politik basiert in aller Regel auf einer Kombination von gesetzlichen Regelungen und finanziellen Anreizen. Während die gesetzlichen Regelungen mittels Ge- und Verboten die Realisierung des Politikzieles ermöglichen sollen, dienen Lohnkostenzuschüsse dazu, Arbeitgebern die Einstellung von Mitgliedern der jeweiligen Zielgruppe zu erleichtern (vgl. Semlinger/Schmid 1985: 141-180).

Wie die bisherigen Erfahrungen mit dem 1974 verabschiedeten und 1986 letztmals novellierten Schwerbehindertengesetz (SchwbG) zeigen, bewirken politische Eingriffe in die ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen von Betrieben - sei es durch Beschäftigungsverpflichtungen oder Subventionsangebote - keineswegs immer die erwarteten Ergebnisse. Selbst unter der nicht unproblematischen Annahme, daß diese Eingriffe von den Betrieben auch stets als solche wahrgenommen werden, ist es durchaus möglich, daß sie keineswegs das gewünschte Verhalten hervorrufen, sondern Reaktionen in Form von Ausweichstrategien provozieren. Die erste in diesem Zusammenhang relevante Frage, warum die überwiegende Mehrheit der Betriebe eher die Ausgleichsabgabe zahlt, als sich aktiv um die Erfüllung der Istquote zu bemühen, kann aufgrund umfangreicher empirischer Studien als weitgehend beantwortet gelten (vgl. Frick 1992, Sadowski/Frick 1992, Sadowski et al. 1992). Die nicht minder interessante zweite Frage hingegen, warum die zur Verbesserung der (Wieder-)Eingliederungschancen Schwerbehinderter eingerichteten Kostenausgleichsangebote so selten eigeninitiativ von den Betrieben nachgefragt werden, ist nach wie vor offen und aus diesem Grund Gegenstand der folgenden Ausführungen. Bevor in Abschnitt 3 die Frage nach dem Bekanntheitsgrad, der Akzeptanz und den Determinanten der Inanspruchnahme von Lohnkostenzuschüssen für Schwerbehinderte thematisiert wird, erfolgt in Abschnitt 2 zunächst eine Kurzdarstellung möglicher Auswirkungen von Lohnkostenzuschüssen und ein Überblick über empirische Studien zur Inanspruchnahme von Lohnsubventionen für die sogenannten "Problem-

gruppen" des Arbeitsmarktes. Abschnitt 4 enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse sowie einige arbeitsmarktpolitische Implikationen.

2. Theorie und Empirie von Lohnkostenzuschüssen

2.1 Die Wirkungsweise von Lohnsubventionen¹

Albeck (1982: 9) definiert Lohnsubventionen als "geldwerte Vorteile, die der Staat Arbeitgebern für die Beschäftigung von Arbeitnehmern gewährt, sei es als Geldzahlungen, als Befreiung von Abgabepflichten oder als ähnliche Begünstigungen". Der wesentliche Zweck derartiger Zuschüsse besteht darin, den Produktionsfaktor Arbeit zu verbilligen und dadurch ein höheres Beschäftigungsniveau und/oder eine andere Beschäftigungsstruktur zu erreichen, als ohne Lohnsubventionen zustande gekommen wäre².

Die These, Lohnkostenzuschüsse seien ein geeignetes Mittel, die Beschäftigung nachhaltig zu erhöhen, basiert auf zwei impliziten Annahmen:

1. Die betriebliche Nachfrage nach Arbeitskräften hängt, bei gegebener Produktnachfrage, im wesentlichen von den realen Arbeitskosten ab, und
2. die Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit liegt in den "zu hohen" realen Arbeitskosten.

Seit etwa Mitte der siebziger Jahre sind Lohnsubventionen zu einem festen Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen und der Schwerbehindertenpolitik im besonderen geworden. Unabhängig davon, ob die Subventionierung Arbeitgeber dazu veranlassen soll, ansonsten wegfallende Arbeitsplätze zu erhalten oder zusätzliche Arbeits- und Ausbildungsplätze zu schaffen, haben Lohnkostenzuschüsse primär eine strukturpolitische

¹ Die folgende Darstellung orientiert sich sehr stark an den Arbeiten von Albeck (1982: 9-27) und Altzinger (1990: 25-41).

² In letzter Zeit werden Lohnsubventionen verstärkt als ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern diskutiert. Bemerkenswerterweise stammt der die wissenschaftliche Kontroverse auslösende Beitrag nicht von deutschen, sondern von amerikanischen Ökonomen. Vgl. dazu Akerlof et al. (1991), Kantzenbach (1991), Bellmann (1991), Feldmann (1991) und Flassbeck et al. (1991a, 1991b).

Funktion, d.h. sie sollen die Beschäftigungschancen bestimmter Personengruppen oder die Beschäftigungssituation in bestimmten Regionen bzw. Branchen verbessern³.

Die Wirkungsweise von Lohnsubventionen wird üblicherweise mit Hilfe der Preistheorie, und dabei mit der Methode der komparativen Statik, analysiert, wobei zwei unterschiedliche Gleichgewichtszustände verglichen werden. Dabei unterscheidet man im wesentlichen drei verschiedene Effekte:

(1) Skalen- oder Niveaueffekt

Darunter versteht man die zusätzliche Beschäftigung, die dadurch entsteht, daß die durch Lohnsubventionen reduzierten Grenzkosten der Zusatzproduktion zu einem höheren Produktions- und damit auch Beschäftigungs niveau führen. Das Ausmaß des Skaleneffektes hängt entscheidend davon ab, inwieweit die Inanspruchnahme von Lohnsubventionen eine zusätzliche Produktion rentabel erscheinen läßt, d.h. ob die Mehrproduktion auch tatsächlich absetzbar ist.

Lohnsubventionen, die bei der Einstellung von Angehörigen der sogenannten "Problemgruppen" des Arbeitsmarktes gezahlt werden, sollen die Unternehmen zur vermehrten Rekrutierung beispielsweise von Jugendlichen, Frauen, älteren Arbeitnehmern und/oder Behinderten veranlassen (sogenannte "kategoriale" Lohnsubventionen⁴). Es handelt sich daher um Maßnahmen, die für spezifische Personengruppen einen gezielten Struktureffekt bewirken sollen (vgl. Semlinger 1982: 65). Orientiert sich die Gewährung von Lohnsubventionen an Merkmalen der Person, wie dies bei den Sonderprogrammen für Schwerbehinderte der Fall war bzw. bei Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeits- und Berufsleben (§§ 15, 16 und 26-27 SchwbAV) der Fall ist, sind positive Skaleneffekte kaum zu erwarten. Stellt nämlich der Lohnkostenzuschuß eine Kompensation für die erwartete oder tatsächliche niedrigere Produktivität der geförderten Personen dar, so entsprechen die Netto-Grenzkosten

³ Zu den unterschiedlichen Formen von Lohnsubventionen vgl. Schmid (1980: 201-215).

⁴ Altzinger (1990: 27) verwendet stattdessen die Bezeichnung "marginale Lohnkostenzuschüsse mit selektiver Anspruchsberechtigung".

(die um den Subventionsbetrag verringerten Grenzkosten) exakt der Grenzproduktivität der subventionierten Personen (vgl. Abschnitt 3.1.).

(2) Substitutionseffekt

Die Verfügbarkeit von Lohnzuschüssen verbilligt den Einsatz subventionierter im Vergleich zu nicht-subventionierten Arbeitskräften⁵. Es wird somit ein Anreiz geschaffen, die bisherige gewinnoptimale Produktionsmenge zu geringeren Kosten herzustellen, indem nicht-subventionierte Arbeitskräfte gegen subventionierte ausgetauscht werden. In welchem Umfang dies tatsächlich geschieht, hängt im wesentlichen davon ab, wie die Bedingungen der Inanspruchnahme aussehen und wie strikt deren Einhaltung überwacht wird. Im allgemeinen wird man wohl davon ausgehen können, daß die Unternehmen hier einen beträchtlichen Handlungsspielraum haben.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Tatsache, daß mit der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen die Beschäftigungs- und Einkommenschancen subventionierter Arbeitnehmergruppen steigen, die der nicht-subventionierten hingegen sinken. Dies ist, beispielsweise bei den Sonderprogrammen des Bundes und der Länder zur verstärkten Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Schwerbehinderte, sogar die erklärte politische Zielsetzung des Gesetzgebers. Ob dieses Ziel jedoch tatsächlich erreicht wird, hängt modelltheoretisch davon ab, ob die Lohnkostenzuschüsse die erwarteten Mehrkosten der Beschäftigung subventionierter Arbeitskräfte ausgleichen (vgl. Abschnitt 3.1.).

Dies setzt allerdings voraus, daß sich die für den Betrieb entstehenden Mehrkosten auch tatsächlich quantifizieren lassen. Da bei Personaleinstellungen aber nie bekannt ist, welche Leistungen die geförderten Personen erbringen (können), ist weder eine exakte Quantifizierung des Grenzproduktes noch der Mehrkosten der Beschäftigung möglich.

5

Darüber hinaus verbilligen insbesondere generelle, aber auch selektive Lohnkostenzuschüsse die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit und können damit u. U. eine Substitution von Kapital durch Arbeit bewirken.

(3) Mitnahmeeffekt

Mitnahmeeffekte liegen immer dann vor, wenn Lohnkostenzuschüsse für Beschäftigungsmengen in Anspruch genommen werden, die auch ohne die Gewährung von Subventionen realisiert worden wären. In diesem Fall sind es nicht die Subventionen, die die (zusätzliche) Beschäftigung verursachen, sondern andere Gründe; die Subventionen werden als sogenannte "windfall profits" mitgenommen.

Daß es derartige Mitnahmeeffekte in offensichtlich nennenswertem Umfang gibt, liegt an den praktischen Schwierigkeiten, die Voraussetzungen für den Subventionsbezug eindeutig zu definieren, und zu überwachen, ob diese Voraussetzungen im Einzelfall auch tatsächlich erfüllt sind. Dementsprechend treten bei dem Versuch, den Umfang des Mitnahmeeffektes zu quantifizieren, gravierende methodische Probleme auf: Um den Netto-Beschäftigungseffekt eines Lohnkostenzuschußprogrammes einerseits und den Mitnahmeeffekt andererseits abschätzen zu können, ist es zunächst erforderlich, die hypothetische Beschäftigungsentwicklung abzuschätzen, die sich ohne die gewährten Subventionen ergeben hätte. Die Konstruktion eines derartigen "Referenzszenarios" ist allenfalls näherungsweise möglich und stets mit Unsicherheit behaftet.

2.2 Die Akzeptanz kategorialer Lohnsubventionen im internationalen Vergleich

Nachdem Lohnsubventionen für die "Problemgruppen" des Arbeitsmarktes seit etwa zwanzig Jahren zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium der meisten westlichen Industriestaaten gehören (vgl. Calame 1979), gibt es mittlerweile eine Vielzahl empirischer Studien, die die Akzeptanz und die beschäftigungspolitischen "Entlastungseffekte" selektiver Fördermaßnahmen zu quantifizieren versuchen. Bemerkenswert an diesen Studien ist insbesondere die Tatsache, daß sie - unabhängig vom Land, dem Durchführungszeitraum, der jeweiligen Zielgruppe, den konkreten Programmstrukturen, sowie der Dauer und der Höhe der Subvention - übereinstimmend zu dem Ergebnis kommen, daß finanzielle Anreize allenfalls bedingt geeignet sind, bestimmte Arbeitnehmergruppen dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu (re-)integrieren.

In einer jüngst veröffentlichten Studie geht Mangan (1990: 20-25) der Frage nach, ob bzw. inwiefern die von der australischen Regierung im Jahre 1981 beschlossenen Lohnkostenzuschüsse von bis zu 50% des Durchschnittslohnes für die ersten sechs Monate der Beschäftigung die Wiedereingliederungschancen arbeitsloser Behindter verbessern konnten⁶. Obgleich der Bekanntheitsgrad der Subventionen vergleichsweise hoch ist - 80% der Groß- und 50% der Kleinbetriebe haben Kenntnis von den Zuschußmöglichkeiten - blieb die Inanspruchnahme bis Ende der achtziger Jahre weit hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurück. 1982 beantragten lediglich 860 Arbeitgeber entsprechende Zuschüsse, 1987 immerhin knapp 2.000.

"Wage subsidies are designed to increase employment by reducing the effective wage cost of those workers covered by the subsidy. The effectiveness of such subsidies will be governed by the wage elasticity of demand for that particular market group which in turn will depend upon the relative importance of price variables in determining labour demand within an occupation or job market. ... In terms of those with disabilities their position in the labour market might result from lower productivity brought about by reduced work capacity or it might result from discrimination. Subsidies should improve their situation by compensating employers for any loss of productivity or by increasing the opportunity cost of discrimination" (Mangan 1990: 20).

Um den Einfluß der Lohnkostenzuschüsse auf die Nachfrage nach behinderten Arbeitnehmern abschätzen zu können, wurde eine nach einem geschichteten Zufallsverfahren gezogene Stichprobe von 400 privaten Arbeitgebern (Rücklaufquote 62%) schriftlich danach gefragt,

- ob die Möglichkeit einer Verdoppelung der sechsmonatigen Subventionierung ihre Einstellungsbereitschaft erhöht und
- ob eine Verlängerung der Laufzeit der Zuschüsse auf ein bzw. zwei Jahre eine (weitere) Zunahme der Nachfrage nach entsprechend subventionierten Arbeitnehmern induziert.

Die auf der Grundlage der so gewonnenen Daten geschätzten Elastizitätskoeffizienten sind mit -0.19 bis -0.21 (größere Betriebe mit mehr als fünfzig Beschäftigten) bzw. -0.32 bis -0.37 (kleinere Betriebe mit weniger

⁶ Nach Einschätzung von Mangan (1990: 20) sind diese - gemessen an entsprechenden bundesdeutschen Subventionen geringen Beträgen - "außerordentlich großzügig".

als fünfzig Beschäftigten) vergleichsweise klein und deuten damit auf eine inelastische Nachfrage hin⁷. Demzufolge bewirkt eine Verdoppelung der Subventionen, d.h. eine vollständige Übernahme der Lohnkosten durch den Staat für eine Laufzeit von sechs Monaten eine Zunahme der Nachfrage nach behinderten Arbeitnehmern von lediglich 19% (größere Betriebe) bzw. 32% (kleinere Betriebe). Eine Verdoppelung bzw. Vervierfachung der Laufzeiten bleibt praktisch ohne jeden Einfluß. Mangan (1990: 22, 24) faßt diese Befunde folgendermaßen zusammen: "In the context of attempting to increase the labour force participation of persons with disabilities through wage subsidies, wage inelastic demand is highly undesirable. ... Overall, the results indicate that job offers for those with disabilities are not noticeably responsive to wage subsidies. ... From a social policy point of view unless the performance of the wage subsidy programme improves, it may have to be supplemented by quota or reserve occupation legislation"⁸.

Im Rahmen mehrerer methodisch sehr elaborierter Studien gehen Bishop/ Montgomery (1987) und Bishop/Kang (1991) der Frage nach, welche Faktoren die Inanspruchnahme eines Lohnkostenzuschußprogrammes beeinflussen, das seit Mitte der siebziger Jahre in den USA durchgeführt wird und die (Wieder-) Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher, Behinderter, Sozialhilfeempfänger und ehemaliger Strafgefangener erleichtern soll ("Targeted Jobs Tax Credit"-Program, TJTC).

Im Gegensatz zu Australien, wo die überwiegende Mehrheit der privaten Arbeitgeber von der Existenz des dortigen Zuschußprogrammes weiß, liegt der Bekanntheitsgrad des amerikanischen Programmes lediglich bei rund 20%. Das Programm, das von Bishop und Kang (1991: 25) als "the most outstanding example of an entitlement program with extremely low participation rates despite a very generous subsidy offer" bezeichnet wird, subventioniert Arbeitgeber, die Arbeitslose aus einer der genannten Gruppen einstellen, mit einem Steuernachlaß von maximal 3.000 \$ im ersten und 1.500 \$ im zweiten Jahr. Zwischen 1981 und 1985 konnten jährlich zwischen 200.000 und 600.000 Personen mit Hilfe des Zuschußprogram-

⁷ Demgegenüber ermitteln die von Ehrenberg und Smith (1988: 111) zitierten Studien für Industriearbeiter, Dienstleistungspersonal und öffentlich Bedienstete zwei- bis dreimal so große Koeffizienten, d.h. eine sehr viel elastischere Nachfrage.

⁸ Mangan verweist in diesem Zusammenhang explizit auf die seiner Meinung nach "positiven Erfahrungen" mit der Beschäftigungspflicht nach § 5 SchwbG in der Bundesrepublik Deutschland.

mes in Arbeit vermittelt werden. Obgleich die Akzeptanz der Subventionen deutlich zugenommen hat - 1979 nahmen nur knapp 2%, 1982 immerhin rund 4% der privaten Arbeitgeber das Programm in Anspruch - erklärten 1982 rund drei Viertel der mit dem Programm vertrauten Arbeitgeber explizit, keine entsprechenden Subventionen beantragen zu wollen.

Um die Frage nach den Determinanten der Inanspruchnahme beantworten zu können, schätzen die Autoren verschiedene Probit-Modelle mit der Zahl der im jeweiligen Untersuchungsjahr neueingestellten subventionierten Arbeitnehmer als abhängiger Variable. Die den Schätzungen zugrundeliegenden Datensätze umfassen rund 5.900 (Bishop/Montgomery) bzw. 3.400 (Bishop/Kang) nach einem geschichteten Zufallsverfahren gezogene private Arbeitgeber aus 28 für die USA repräsentativen regionalen Arbeitsmärkten.

Wie von den Autoren prognostiziert, nimmt die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des Programmes mit der Betriebsgröße zu, ohne daß dies jedoch theoretisch überzeugend begründet werden könnte: "Why small establishments are more reluctant to hire subsidized workers is open to speculation. One possibility is that fixed costs of participation are such that a firm with more potential slots for targeted workers bears a lower average participation cost. But another contributing factor may be that large establishments have larger applicant pools and are therefore more likely to have a subsidy-eligible applicant in any given time period. Finally, if hiring a targeted worker is risky, the problems associated with making a hiring mistake may be proportionately greater for a small firm" (Bishop/ Montgomery 1987: 59-60).

Darüber hinaus haben die betriebliche Fluktuationsrate und Erfahrungen mit der Entlassung subventionierter Arbeitnehmer einen signifikant positiven Einfluß auf die Wahrscheinlichkeit, (weitere) "subventionsberechtigte" Arbeitskräfte einzustellen. Je höher die Fluktuationsrate und je häufiger die Betriebe bereits subventionierte Arbeitnehmer entlassen haben, desto eher sind sie bereit, die Zuschußmöglichkeiten (auch weiterhin) in Anspruch zu nehmen.

Entscheidend für die Inanspruchnahme sind weiterhin die Kontakte zur bzw. die bisherige Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung: "Not only do such contacts inform the employer of a program's existence, they also appear to greatly increase the probability that a knowledgeable establishment will participate" (Bishop/ Montgomery 1987: 61).

Zusammenfassend kommen die Autoren zu folgendem Ergebnis: "Our findings point to the importance of the role of local administrators in vigorously promoting the use of the programs and in keeping the costs of participation as low as possible. By screening all of their clients for eligibility and offering to help local employers locate and hire targeted workers, job service offices can substantially increase the rate of employers usage of these programs" (Bishop/Montgomery 1987: 64).

Bemerkenswert ist darüber hinaus der Befund, daß rund drei Viertel der das Programm in Anspruch nehmenden Betriebe die subventionierten Personen nach eigenen Angaben auch ohne die bewilligten Steuernachlässe eingestellt hätten (vgl. Bishop/Kang 1991: 38), d.h. daß die "Mitnahmeeffekte" den intendierten Beschäftigungseffekt deutlich überwogen.

Im Rahmen eines 1980/81 im Großraum Dayton/Ohio durchgeföhrten "kontrollierten Experimentes" versuchte die amerikanische Arbeitsverwaltung den Einfluß von im Rahmen des TJTC-Programmes möglichen alternativen Subventionsformen auf die (Wieder-)Beschäftigungschancen von rund 800 Sozialhilfeempfängern zu quantifizieren (vgl. Burtless 1985: 105-114). Ausgangspunkt der Studie war folgende Beobachtung: "Faith in wage subsidies is based on the belief that employers must find the offer of subsidized workers irresistible. This faith is difficult to reconcile with the low take-up rates that have historically plagued targeted subsidy programs. Only a small fraction of potentially subsidized job seekers typically finds employment under these programs; in fact many more job seekers find work with employers who do not bother to file for subsidy payments" (Burtless 1985: 106).

Die hinsichtlich ihrer sozio-demographischen Merkmale (Alter, Geschlecht, Qualifikation, Berufs- und Arbeitslosigkeitserfahrung) vergleichsweise homogenen Teilnehmer des Experimentes wurden nach dem Zufallsprinzip in drei verschiedene Gruppen eingeteilt: Die Mitglieder der ersten Gruppe wurden instruiert, bei eventuellen Vorstellungsgesprächen darauf hinzuweisen, daß der Arbeitgeber bei ihrer Einstellung einen Steuernachlass in Höhe von 3.000\$ im ersten und 1.500\$ im zweiten Jahr erhalten könne. Die Mitglieder der zweiten Gruppe wurden angewiesen, potentielle Arbeitgeber darüber zu informieren, daß sie für ihre Einstellung einen entsprechend hohen direkten Zuschuß zu den Lohnkosten erhalten konnten. Die Mitglieder der Kontrollgruppe schließlich konnten weder auf direkte (monetäre Zuschüsse) noch auf indirekte (steuerliche Nachlässe)

Subventionen verweisen, um ihre Einstellungschancen zu erhöhen. Die hinsichtlich der sozio-demographischen Merkmale ihrer Mitglieder identischen Gruppen wurden durch intensiven Unterricht zwei Wochen lang auf die sich anschließende sechswöchige Such- bzw. Bewerbungsphase vorbereitet. Nach Ablauf dieser Suchphase zeigte sich, daß nur etwas mehr als 15% der Teilnehmer des Experimentes einen Arbeitsplatz gefunden hatten, wobei die "Erfolgsquote" in den beiden mit unterschiedlichen Subventionsformen ausgestatteten Gruppen mit jeweils rund 13% signifikant niedriger lag als in der Kontrollgruppe mit knapp 21%.

Der zentrale und für die Subventionspolitik zugunsten der "Problemgruppen" des Arbeitsmarktes folgenreiche Befund der Studie lautet demzufolge, "that workers known to be eligible for targeted wage subsidies were significantly less likely to find jobs than were otherwise identical workers whose eligibility for subsidies was not advertised" (Burtless 1985: 106). Begründet wird der Befund, daß die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen die Wiedereinstellungschancen der vermeintlich Begünstigten verschlechtert, mit dem stigmatisierenden Charakter derartiger Zahlungen: "In view of this conclusion, the wisdom of continuing the present program or initiating new targeted subsidy programs in the future must be seriously questionned".

Das von Rajan (1986) analysierte Lohnzuschußprogramm für arbeitslose Jugendliche, das die britische Regierung seit Januar 1982 durchführt, sieht für jüngere Arbeitnehmer (16-18jährige) mit einem Wochenlohn von maximal 50£ die Zahlung einer Subvention von 15£ pro Woche für einen Zeitraum von zwölf Monaten vor. Die Gewährung des Zuschusses ist nicht an eine Zunahme der Beschäftigung gebunden, d.h. einer möglichen Substitution nicht-subventionierter durch subventionierte Arbeitskräfte wird durch die Konstruktion der Vergaberichtlinien keineswegs vorgebeugt. Die Studie basiert auf einer im Sommer 1983 durchgeföhrten Repräsentativbefragung von knapp 400 Betrieben und kommt zu dem Ergebnis, daß rund 85% der Arbeitgeber das Subventionsprogramm kennen und daß mehr als ein Drittel (36%) der Betriebe mindestens einmal Mittel aus dem Programm beantragt und auch erhalten haben (vgl. Rajan 1986: 14). 1982 wurde die Neueinstellung von hochgerechnet rund 100.000 Jugendlichen (knapp 14% aller 16-18jährigen Arbeitnehmer) bezuschußt. Gemessen an der Inanspruchnahme anderer Lohnzuschußprogramme ist dies ein außerordentlich

hoher Wert, der jedoch ganz offensichtlich mit der großzügigen Vergabepraxis zu erklären ist.

Von den Betrieben, die keine Mittel aus dem Programm beanspruchten, begründeten lediglich knapp 18% ihre Entscheidung mit der zu geringen finanziellen Attraktivität: 9% behaupteten, die Subventionen seien nicht hoch genug, 7% erklärten, die Zahlungsperiode sei nicht lang genug und knapp 2% monierten, die Auszahlung der Mittel erfolge vierteljährlich und damit viel zu selten.

Die Mehrheit der Unternehmen (48%) begründete die Nicht-Inanspruchnahme von Zuschüssen damit, daß man aus betrieblichen Gründen keine (subventionsberechtigten) Jugendlichen beschäftige. Die übrigen Unternehmen gaben an, 1982 entweder keine Neueinstellungen getätigt zu haben (32%) oder behaupteten, die Lohnkosten - und damit auch Lohnkostenzuschüsse - hätten keinerlei Einfluß auf die betriebliche Rekrutierungspraxis (26%)⁹.

Den Netto-Beschäftigungseffekt der Subvention schätzt Rajan (1986: 30) auf lediglich 16%, den Substitutionseffekt auf rund 4% und den Mitnahmeeffekt auf 80%. Diese Anteilswerte variieren kaum mit der Branchenzugehörigkeit, aber sehr stark mit der Betriebsgröße: Der Netto-Beschäftigungseffekt sinkt mit zunehmender Betriebsgröße monoton von 58% (Kleinbetriebe mit bis zu zehn Beschäftigten) auf lediglich 9% (Großbetriebe mit über 5.000 Beschäftigten) ab, während umgekehrt der Mitnahmeeffekt von 32% in der erstgenannten auf 90% in der letztgenannten Betriebsgrößenklasse ansteigt. Der Substitutionseffekt beträgt in Klein- und Mittelbetrieben mit bis zu 200 Beschäftigten rund 10%, in größeren Betrieben demgegenüber nur noch knapp 2%. Rajan (1986: 31) führt im wesentlichen zwei Begründungen für den Netto-Beschäftigungseffekt an, von denen die erstgenannte eher für Groß-, die letztgenannte eher für Klein- und Mittelbetriebe zutrifft: "First, and foremost, was the employers' perceptions of their social responsibility. ... This was more evident amongst large employers in the service industries less affected by the recession. ... Secondly, there was some backward shifting into higher employment, mainly among the smaller and medium sized companies. For them the subsidy at the time appeared generous enough to bring forward their plans to increase employment".

⁹ Aufgrund von Mehrfachnennungen ergibt die Summe der Anteilswerte 124.

Aufgrund des dramatischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Herbst 1974 verabschiedete die deutsche Bundesregierung ihr erstes Konjunkturprogramm, das unter anderem ein Lohnkostenzuschußprogramm mit einem Finanzvolumen von 400 Mio. DM vorsah, mit dem die Vermittlung längerfristig Arbeitsloser in von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen erleichtert werden sollte. Der auf sechs Monate befristete Zuschuß, der auch rückwirkend für den Zeitraum vom 1.12.1974 bis zum 31.5.1975 beantragt werden konnte, sah einen Zuschuß von 60% des Tariflohnes bzw. des ortsüblichen Lohnes vor, der in Ausnahmefällen (z.B. bei der Einstellung arbeitsloser Schwerbehinderter) auf bis zu 100% erhöht werden konnte. Anspruchsberechtigt waren Arbeitgeber aus Arbeitsamtsbezirken mit einer um mindestens 0.5% über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosenquote bei der Einstellung zuvor mindestens drei Monate arbeitsloser Personen. Wurde ein aufgrund des Lohnkostenzuschusses eingestellter Arbeitnehmer während der ersten sechs Monate nach der Auszahlung der Subvention entlassen, so mußte die Beschäftigungsprämie zurückerstattet werden. Bedingung für die Inanspruchnahme war, daß die Neueinstellung zu einer Steigerung der Beschäftigtenzahl im Vergleich zu einem Stichtag (dem 10.12.1974) führte. Insgesamt wurden für die Vermittlung von 78.940 Personen rund 382.4 Mio. DM ausgegeben (etwa 4.800 DM pro Vermittlung), d.h. die für die Programmzwecke zur Verfügung gestellten Mittel wurden aufgrund der hinter den Erwartungen zurückbleibenden Nachfrage nicht vollständig verausgabt¹⁰.

Aufgrund umfangreicher ökonometrischer Tests mit Regionaldaten aus der Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik kommt Schmid (1980) zu dem Ergebnis, daß nur knapp 20.000 der geförderten Arbeitsplätze durch die Subventionen geschaffen wurden, d.h. daß der Netto-Beschäftigungseffekt des Programmes lediglich rund 25% betrug. Bemerkenswert ist darüber hinaus die starke regionale Streuung der Inanspruchnahme der Mittel: Im

10 Auch die für den Schwerpunkt 2 (Wiedereingliederung von ungelernten und längerfristig Arbeitslosen) des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms der Bundesregierung aus dem Jahre 1979 vorgesehenen Mittel wurden aufgrund der zu geringen Nachfrage nicht vollständig ausgeschöpft. Demgegenüber war die Nachfrage nach Mitteln aus den Schwerpunkten 1 und 3 (Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen bzw. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur) sehr viel größer als das Angebot. Vgl. dazu insbesondere Scharpf et al. (1982) und Peters/Schmid (1981).

Durchschnitt der 44 Arbeitsamtsbezirke, in denen der Zuschuß beantragt werden konnte, wurden für etwas mehr als 20% der anspruchsberechtigten Neueinstellungen auch tatsächlich entsprechende Mittel abgerufen. Dieser Anteilwert schwankte zwischen 3% und 75%. Die Streuung der Inanspruchnahme ist zwar weitestgehend, aber keineswegs vollständig mit der Struktur der Arbeitskräfte nachfrage und der regionalen Arbeitsmarktdynamik zu erklären. Schmid interpretiert dies als ein Indiz dafür, daß politisch-administrative Arrangements der lokalen Arbeitsämter bei der Durchführung des Programmes, d.h. eine unterschiedliche Informationspolitik und Vergabepraxis sowie eine unterschiedliche Intensität und Qualität der Betriebskontakte, aber auch eine unterschiedliche Ressourcenausstattung der Arbeitsämter einen nennenswerten Einfluß auf die Inanspruchnahme von Lohnsubventionen haben¹¹.

Faßt man die Ergebnisse der bislang vorliegenden Untersuchungen zur Wirksamkeit von Lohnkostenzuschüssen als vermittelungsförderndes Instrument zusammen, so kommt man nicht umhin festzustellen, daß betriebliche Beschäftigungs- und Einstellungentscheidungen damit kaum nachhaltig beeinflußt werden können (vgl. auch Semlinger 1982: 79). Dies bezieht sich im wesentlichen auf die von allen Untersuchungen konstatierte geringe Inanspruchnahme bei gleichzeitig hohen Mitnahme- bzw. geringen Netto-Beschäftigungseffekten. Je nach Untersuchungsland und -zeitraum beträgt der Beschäftigungseffekt lediglich zwischen 15% und 25%, d.h. zwischen 75% und 85% der Einstellungen wären auch ohne die entsprechenden Subventionszahlungen getätigt worden¹². Dies gilt im wesentlichen unabhängig von der Höhe und der Laufzeit der Zuschüsse. Weiterhin wird deutlich, daß die verfügbaren Lohnkostenzuschüsse allenfalls für Kleinbetriebe interessant sind, wo sie einen nennenswerten Teil der (Arbeits-) Kosten ausmachen können. Umgekehrt ist der Anteil der die

11 Dementsprechend kommen Eberwein/Tholen (1987: 44-48) aufgrund umfangreicher Fallstudien zu dem Ergebnis, daß der Hinweis auf die Verfügbarkeit bzw. die tatsächliche Gewährung derartiger Zuschüsse eine der wesentlichen Determinanten der "Qualität" der Beziehungen zwischen Betrieb und Arbeitsamt darstellt.

12 Oyen (1989: 519) interpretiert dies als ein Indiz dafür, daß finanzielle Hilfen eine latent vorhandene Einstellungsbereitschaft zwar fördern (können), aber kaum einmal den eigentlichen Grund für die Rekrutierung subventionierter Arbeitskräfte darstellen.

Subventionen in Anspruch nehmenden Großbetriebe ein recht guter Indikator für den Umfang der Mitnahmeeffekte (vgl. Semlinger 1982: 75).

Zugleich machen die zitierten Untersuchungen aber auch deutlich, daß die mit der Durchführung der Programme beauftragten Arbeitsämter aus verschiedenen Gründen einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Inanspruchnahme der bereitgestellten Mittel haben. Zum einen kann die Arbeitsverwaltung die Inanspruchnahme direkt fördern, indem sie primär subventionsberechtigte Arbeitssuchende zu vermitteln versucht. Zum anderen kann sie durch entsprechendes "Marketing" den Bekanntheitsgrad von Subventionen nachhaltig erhöhen und damit indirekt deren Inanspruchnahme fördern.

3. Lohnsubventionen für Schwerbehinderte

3.1 Bekanntheitsgrad und Inanspruchnahme finanzieller Hilfen zur (Wieder-) Eingliederung Schwerbehinderter

Den in Abschnitt 2.2. skizzierten Studien entsprechende quantitative Analysen zur Inanspruchnahme von Lohnsubventionen für Schwerbehinderte sind bislang mangels geeigneten Datenmaterials nicht durchgeführt worden. Lediglich die weitgehend deskriptiven Studien von Ritz (1984), Runde (1986) und Brandt (1984) erlauben einige vorläufige Aussagen zum Bekanntheitsgrad und zur Inanspruchnahme der Sonderprogramme des Bundes und der Länder sowie sonstiger finanzieller Hilfen bei der Eingliederung Schwerbehinderter.

Demzufolge sind rund 35% der Kleinbetriebe mit weniger als 100 Beschäftigten überhaupt nicht und weitere 45% allenfalls teilweise über die zur Verfügung stehenden finanziellen Hilfen informiert. Bei den Großbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten betragen die entsprechenden Anteilswerte lediglich 2% bzw. 20% (vgl. Brandt 1984: 326). Unter den Kleinbetrieben beträgt der Anteil derjenigen, die mindestens einmal Leistungen aus einem der Sonderprogramme in Anspruch genommen haben, konstant lediglich 1%. Bei den Großbetrieben schwankt die Inanspruchnahme zwischen 6% (erstes Sonderprogramm) und 14% (drittes Sonder-

programm)¹³. Sehr viel verbreiteter ist demgegenüber die Inanspruchnahme von Eingliederungsbeihilfen und -zuschüssen zur (Re-) Integration Schwerbehinderter. Rund 10% der Klein- und über 50% der Großbetriebe haben bereits mindestens einmal derartige Finanzhilfen beantragt und auch erhalten (vgl. Brandt 1984: 329)¹⁴.

Auch eine Ausdehnung der bestehenden Fördermöglichkeiten, d.h. eine Erhöhung der finanziellen Leistungen und/oder eine dauerhafte Subventionierung, würde allenfalls ein Viertel der Unternehmen dazu veranlassen, (zusätzliche) Schwerbehinderte einzustellen. Die übrigen rund 45% erklären, Lohnkostenzuschüsse hätten keinerlei Einfluß auf ihre Bereitschaft zur Rekrutierung Schwerbehinderter und die restlichen knapp 30% können oder wollen sich nicht festlegen. Bemerkenswert ist insbesondere die Tatsache, daß diese Anteilswerte sich zwischen Klein- und Großbetrieben nicht nennenswert unterscheiden (vgl. Brandt 1984: 346-348, ähnlich Runde 1986: 51-53).

Die als Ergänzung der regulären Fördermöglichkeiten nach dem AFG und dem SchwbG konzipierten vier "Sonderprogramme des Bundes und der Länder zur verstärkten Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Schwerbehinderte" wurden von Ende 1976 bis zum Sommer 1986 nahezu ununterbrochen durchgeführt. Mit Hilfe dieser Programme konnte die Beschäftigung von etwa 56.500 Personen subventioniert werden, von denen 46.800 (83%) durch die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit vermittelt wurden¹⁵.

13 Demgegenüber ermitteln die allerdings nicht repräsentativen Studien von Alberding (1983: 65) und Harmsen (1982: 66) Werte, die mit 20-30% deutlich höher liegen.

14 Nicht nur "positive" Zuschüsse in Form von Lohnsubventionen, sondern auch "negative" Zuschüsse in Form der Ausgleichsabgabe haben bei der derzeitigen Höhe einen beinahe vernachlässigbar geringen Einfluß auf die betriebliche Einstellungsbereitschaft. So gaben in der Befragung von Brandt (1984: 345) nur knapp 7% der Arbeitgeber an, bei einer Verdoppelung der Ausgleichsabgabe von damals 100 auf 200 DM (zusätzliche) Schwerbehinderte einzstellen zu wollen. Rund 81% wollten die höhere Abgabe bezahlen und 12% konnten oder wollten sich auf keine der beiden Antwortalternativen festlegen.

15 Da die Daten zum ersten Sonderprogramm keine Aussage über den Anteil vermittelter an allen subventionierten Schwerbehinderten erlauben, wird der Durchschnittswert aus den übrigen drei Programmen (83%) unterstellt.

Tabelle 1: Vermittlungen aufgrund der Sonderprogramme

Sonderprogramm	1	2	3	4
Zeitraum	1976/77	1978/79	1979/82	1981/86
Arbeitnehmer insgesamt	8714	12393	13556	21841
darunter durch Bundesanstalt vermittelt	k.A. 6700	10627 8200	10364 3200	18620 3700
Vermittlungen pro Jahr				
Finanzvolumen (in Mio. DM)	100	100	230	515

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IIb 3, Eigene Berechnungen

Bezieht man den letztgenannten Wert auf die während dieses Zehnjahreszeitraumes insgesamt getätigten rund 202.000 Vermittlungen von Schwerbehinderten, dann ergibt sich eine "Förderquote" von knapp 23%, d.h. etwa jede vierte Arbeitsvermittlung wurde mit Mitteln aus einem der Sonderprogramme subventioniert.

Die Finanzierung der Programme erfolgte aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe; mit der Abwicklung war die Bundesanstalt für Arbeit betraut. Für die vier Programme standen insgesamt rund 950 Mio. DM an Fördermitteln zur Verfügung. Bezogen auf die Gesamtzahl an Förderungen (56.500) ergibt dies Durchschnittskosten von knapp 17.000 DM. Setzt man diesen Betrag in Relation zu der im Durchschnitt geringeren Arbeitsproduktivität Schwerbehinderter, dann zeigt sich, daß die Subventionen die überdurchschnittlichen Fehlzeiten Schwerbehinderter in etwa kompensieren, denn die aufgrund zusätzlicher Urlaubs- und Krankheitstage anfallenden Lohn- und Gehaltskosten eines schwerbehinderten Arbeitnehmers beliefen sich im Sechsjahreszeitraum 1984-1989 auf rund 18.000 DM (vgl. Sadowski et al. 1992: 13, Frick 1992: 119). Bei einer durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer extern rekrutierter Schwerbehinderter von rund sechs Jahren (vgl. Frick 1991: 273) sind Subventionsbetrag und zusätzliche Lohn- und Gehaltskosten somit nahezu identisch.

Sowohl die Förderungskonditionen als auch die Förderungsvoraussetzungen wurden im Laufe der Zeit mehrfach modifiziert:

Zeitweise wurde das Förderungsangebot auf Arbeitgeber beschränkt, die nicht der Beschäftigungspflicht unterlagen oder die Pflichtquote erfüllt

hatten (2./3. Sonderprogramm). Die beiden anderen Programme sahen demgegenüber unter bestimmten Voraussetzungen auch die Möglichkeit einer Förderung jener Arbeitgeber vor, die ihren Beschäftigungsverpflichtungen nicht nachkamen. Diese Voraussetzungen waren beispielsweise dann erfüllt, wenn die neueingestellten Schwerbehinderten älter als 55 Jahre waren oder eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 80% aufwiesen (erstes Sonderprogramm) bzw. wenn die betroffenen Personen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten, zum Zweck der Berufsausbildung eingestellt wurden, längerfristig arbeitslos oder aufgrund ihrer Behinderung wesentlich in der Leistungsfähigkeit beeinträchtigt waren (viertes Sonderprogramm).

Wurden bei den ersten drei Sonderprogrammen in Abhängigkeit von spezifischen Merkmalen des neueingestellten Schwerbehinderten (Hilfsbedürftigkeit, Alter, vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit) einmalige Zuschüsse zwischen 8.000 DM und 18.000 DM gezahlt, so sah das letzte Programm einen monatlichen Lohnkostenzuschuß in Höhe von maximal 70% des tariflichen Arbeitsentgelts vor, der, degressiv absinkend, auf 20% für maximal drei Jahre gezahlt werden konnte.

Für den Fall, daß die geförderte Person innerhalb des ersten Jahres (der ersten sechs Monate) den Betrieb wieder verließ, sah das erste (zweite und dritte) Programm unabhängig vom Grund des Ausscheidens eine Rückzahlung des Förderbetrages vor. Das vierte Sonderprogramm schließlich sah eine zumindest teilweise Rückzahlung der Subvention lediglich für den Fall einer arbeitgeberseitigen Kündigung vor. Alle vier Programme enthielten darüber hinaus die Bestimmung, daß die geförderte Person im Anschluß an die Subventionsperiode für mindestens ein Jahr weiterbeschäftigt werden mußte. Bei einem Ausscheiden des Schwerbehinderten innerhalb dieses Jahres mußte, je nach dem Zeitpunkt des Ausscheidens, ein Teil des Förderbetrages zurückerstattet werden.

Aufgrund der vielfältigen Änderungen in den Strukturen einerseits und der sich ändernden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen während der Laufzeit der einzelnen Fördermaßnahmen andererseits ist eine Bewertung der verschiedenen Programme vergleichsweise schwierig.

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Laufzeit der Programme fällt zunächst ihre sinkende Inanspruchnahme auf. Konnten mit Hilfe der beiden ersten Sonderprogramme noch rund 6.700 bzw. 8.200 Vermittlungen pro Jahr getätigten werden, so waren es bei den beiden letzten Programmen

nur noch 3.200 bzw. 3.700 Vermittlungen. Von den während der Laufzeit der beiden ersten Programme getätigten Vermittlungen Schwerbehinderter wurden immerhin knapp 40% gefördert, bei den Vermittlungen während der Laufzeit der beiden letzten Programme war dies nur noch in weniger als 20% der Fall.

Die Frage, ob diese sinkende Inanspruchnahme mit einer geringeren Attraktivität der Subventionen aufgrund steigender Arbeitslosenzahlen oder mit einem Rückgang der Mitnahmeeffekte zu erklären ist, läßt sich nicht abschließend beantworten. Da jedoch die Vergaberichtlinien des dritten Sonderprogrammes kaum von denen der beiden ersten Programme abweichen, ist anzunehmen, daß primär die aus betrieblicher Perspektive ausreichende Verfügbarkeit gesunder Arbeitssuchender zu einem Rückgang der Nachfrage nach subventionsberechtigten, aber gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitslosen geführt hat.

Von entscheidender Bedeutung für die Inanspruchnahme von Mitteln aus einem oder mehreren der Sonderprogramme ist insbesondere die Häufigkeit und die Intensität der Kontakte zum Arbeitsamt und zur Hauptfürsorgestelle: Je häufiger Betriebe Erfahrungen im Umgang mit der nachgehenden Hilfe im Arbeitsleben haben und je häufiger in der Vergangenheit Arbeitsplatz(um)gestaltungen vorgenommen wurden, desto größer auch die Wahrscheinlichkeit, daß der Betrieb subventionierte Neueinstellungen Schwerbehinderter vorgenommen hat (vgl. Ritz 1984: 31-32). Aufgrund der Tatsache, daß Großbetriebe und solche mit intensiveren Kontakten zur Arbeitsverwaltung bzw. Hauptfürsorgestelle unter den die Sonderprogramme in Anspruch nehmenden Betrieben deutlich überrepräsentiert sind, kommt es zu einer vergleichsweise starken Konzentration der Inanspruchnahme: Auf über 90% der Fördermittel nachfragenden Betriebe entfallen knapp 25% der Vermittlungen, auf das restliche knappe Zehntel der Betriebe hingegen rund 75% der Förderfälle (vgl. Ritz 1984: 32). Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß nur jeweils etwa 2% der Betriebe Mittel aus einem der Sonderprogramme in Anspruch genommen haben (vgl. Brandt 1984: 327), bedeutet dies, daß mehr als 42.000 der insgesamt 56.500 Förderfälle auf maximal 5.000 Betriebe entfielen.

Ein wesentliches Kriterium bei der Wirkungsanalyse der Sonderprogramme ist die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse der subventionierten Schwerbehinderten. Eine Totalerhebung aller in Bremen zwischen dem 1.11.1976 und dem 30.11.1983 geförderten Vermittlungen zeigt, daß mehr

als ein Viertel (27%) der Schwerbehinderten bereits innerhalb des Förderungszeitraumes von 18 Monaten wieder aus dem Betrieb ausschieden; weitere 17% verließen den Betrieb innerhalb der darauffolgenden 18 Monate (vgl. Wulff 1985). Damit waren 44% der geförderten Schwerbehinderten allenfalls mittelfristig in den Arbeitsmarkt (re-)integriert. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang, daß der Anteil der auf den öffentlichen Dienst entfallenden Subventionsfälle in Bremen mit 29% nahezu zweieinhalbmal so groß war wie im gesamten Bundesgebiet (12%) und daß die Beschäftigungsstabilität im öffentlichen Dienst signifikant höher ist als in der Privatwirtschaft (vgl. Brandes et al. 1990), dann ist zu vermuten, daß die Betriebszugehörigkeitsdauer subventionierter Schwerbehinderter keineswegs höher ist als die der nicht-subventionierten Vermittlungen: Rund 21% der extern rekrutierten Schwerbehinderten scheiden innerhalb des ersten Jahres nach der Einstellung wieder aus dem Betrieb aus, 18% während des zweiten und weitere 9% während des dritten Jahres. Nach drei Jahren haben damit rund 48% der extern rekrutierten Schwerbehinderten den Betrieb bereits wieder verlassen (vgl. Frick 1991: 272-273, Sadowski/Frick 1992: 96-106).

Unter Berücksichtigung der starken Konzentration der Mittelnachfrage auf eine vergleichsweise kleine Zahl an größeren Betrieben deutet die relativ geringe Beschäftigungsstabilität der geförderten Schwerbehinderten auf die Existenz nennenswerter Mitnahmeeffekte hin, ohne daß diese jedoch exakt quantifizierbar wären.

Unterstellt man, daß der von anderen Studien ermittelte Netto-Beschäftigungseffekt von 15-25% auch für die Sonderprogramme gilt, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß von den während der Laufzeit der beiden ersten Programme getätigten knapp 50.000 Vermittlungen, darunter knapp 21.000 Subventionsfälle, nur rund 8%, d.h. etwa 4.000, ohne die Subventionen nicht zustande gekommen wären. Für die beiden letzten Sonderprogramme ergibt diese Rechnung einen Netto-Beschäftigungseffekt von knapp 6.000 Personen: Während der Laufzeit dieser Programme wurden insgesamt rund 174.000 Schwerbehinderte in Arbeit vermittelt, darunter 29.000 mit Hilfe von Subventionen. Bezogen auf die Gesamtzahl an Vermittlungen während dieses Zeitraumes bedeutet dies, daß nur etwas mehr als 3% der Vermitt-

lungen ohne die Gewährung finanzieller Zuschüsse nicht zustande gekommen wären¹⁶.

Tabelle 2: Der Netto-Beschäftigungseffekt der Sonderprogramme

Sonderprogramm	Nettobeschäftigungseffekt	
	insgesamt	pro Jahr
1	1500	1400
2	2200	1800
3	2100	700
4	3800	700

Quelle: Eigene Berechnungen

Insgesamt konnten somit in den Jahren 1976-1986 knapp 10.000 Schwerbehinderte vermittelt werden, die ohne die Bereitstellung finanzieller Hilfen arbeitslos geblieben wären. Angesichts der für die Sonderprogramme aufgewendeten 950 Mio. DM ist dies zweifellos eine unbefriedigend geringe Zahl.

Auch vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung kategorialer Lohnkostenzuschüsse (Erhöhung der Beschäftigung bzw. Abbau der Arbeitslosigkeit innerhalb der Zielgruppe) ist die Wirksamkeit insbesondere des vierten Sonderprogrammes vergleichsweise gering gewesen: Während der Laufzeit des Programmes ging die Beschäftigung Schwerbehinderter um rund 158.000 (von 999.000 auf 841.000) bzw. um knapp 16% zurück, während die Arbeitslosigkeit um knapp 15.000 (von 112.000 auf 127.000) bzw. um ein gutes Achtel zunahm. Die Zahl an Vermittlungen, die ohne Subventionen nicht zustande gekommen wäre, beträgt schätzungsweise 4.000. Da der Beschäftigungsrückgang überwiegend demographische Ursachen hat, kann lediglich der Einfluß des Sonderprogrammes auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als ein Maß für seine arbeitsmarkt-

¹⁶ Aufgrund von Überschneidungen in der Laufzeit der Programme (vgl. Semlinger/Schmid 1985: 80) lassen sich unsubventionierte Vermittlungen, die zwischen dem 1.4.1979 und dem 31.12.1979 bzw. dem 1.12.1981 und dem 30.6.1982 getätigt wurden, nicht der Laufzeit eines Sonderprogrammes zuordnen. Rund 10% der während des Untersuchungszeitraumes getätigten Vermittlungen Schwerbehinderter entfielen auf die 17 Monate, in denen Mittel aus jeweils zwei Sonderprogrammen zur Verfügung standen.

politische Wirkung gelten. Demzufolge wäre der Anstieg der Arbeitslosigkeit um etwa 4.000 Personen (knapp 3%-Punkte) stärker gewesen als dies tatsächlich der Fall war.

Obgleich Lohnsubventionen ganz offensichtlich eine relativ große Bedeutung für die Arbeitsvermittlung Schwerbehinderter haben, ist das "Dilemma" zwischen mangelnder Inanspruchnahme einerseits und großen Mitnahmeeffekten andererseits kaum zu lösen. "Will man Mitnahme- und Substitutionseffekte vermeiden, so sind engere Vergabebedingungen und eine stärkere Verwendungskontrolle erforderlich. Damit verlieren monetäre Anreize aber nicht nur ihre Flexibilitätsvorteile, sondern auch ihre Attraktivität für betriebliche Adressaten. Die Erfahrungen bisheriger Lohnsubventionsprogramme zeigen deutlich, daß das Interesse der Betriebe an monetären Anreizen mit Zunahme der damit verbundenen Konditionen oder Kontrollen schwindet" (Semlinger/Schmid 1985: 159)¹⁷.

Darüber hinaus spricht ein weiterer Grund gegen eine Ausdehnung finanzieller Anreize. Die betriebliche Akzeptanz von Lohnsubventionen hängt offensichtlich ganz entscheidend von der jeweiligen Arbeitsmarktsituation ab: Je schlechter die allgemeine Arbeitsmarktlage, desto geringer die Bereitschaft der Betriebe, Schwerbehinderte selbst bei großzügigen Lohnkostenzuschüssen einzustellen. In dieser Situation stoßen monetäre Anreize relativ schnell an die Grenzen ihrer Wirksamkeit und der ökonomischen Effizienz. Zum einen müssen die Anreize permanent erhöht werden, um überhaupt noch Schwerbehinderte vermitteln zu können und zum anderen wächst die Gefahr einer Gewöhnung an monetäre Anreize (zum "Drogeneffekt" vgl. Schmid 1980: 256-261) sowie der Mitnahme und der Verdrängung von nicht-subventionierten Arbeitssuchenden mit vergleichbaren Wettbewerbsnachteilen. "Viele Unternehmen verkehren die intendierte Wirkungsweise der Lohnkostenzuschüsse geradezu in ihr Gegenteil, indem sie Personen nach ihren eigenen Selektionskriterien auswählen und einstellen und daraufhin routinemäßig von den Arbeitsämtern Lohnsubventionen verlangen" (Garlichs 1984: 75, ähnlich Schmid/Semlinger 1980).

¹⁷ Semlinger/Lücker (1983) vermuten, daß finanzielle Anreize für eine dauerhafte (Wieder-) Eingliederung von Schwerbehinderten häufig nicht ausreichend sind. Als ergänzende Maßnahme schlagen sie die Durchführung von Betreuungs- und Schulungsmaßnahmen vor, um die oft vorhandenen extrafunktionalen Defizite dieser Personen zu mindern bzw. zu beseitigen.

Sofern schließlich die betriebliche Einstellungsbereitschaft nicht nur von den Arbeitskosten, sondern auch oder sogar überwiegend von der antizipierten Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Stellenbewerber einerseits und der Beurteilungsunsicherheit der Personalverantwortlichen aufgrund von Informationsdefiziten andererseits beeinflußt wird, sind Lohnsubventionen allenfalls ein bedingt taugliches Instrument zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Zum einen stellen die direkten Lohnkosten nur einen geringen Teil der Arbeitskosten dar; Lohnsubventionen sind dementsprechend nur "ein Tropfen auf den heißen Stein". Zum anderen bleibt der zuletzt genannte Problembereich (Ungewißheit über die Leistungsfähigkeit der Bewerber) von Zuschüssen unberührt, d.h. subventionierte Arbeitsvermittlungen bedürfen stets einer entsprechenden Vorbereitung sowohl der Arbeitslosen (Qualifizierung) als auch der Arbeitgeber (Reduktion des Informationsdefizites durch die Arbeitsverwaltung) (vgl. Semlinger 1982).

3.2 Regionale Unterschiede bei der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem vierten Sonderprogramm

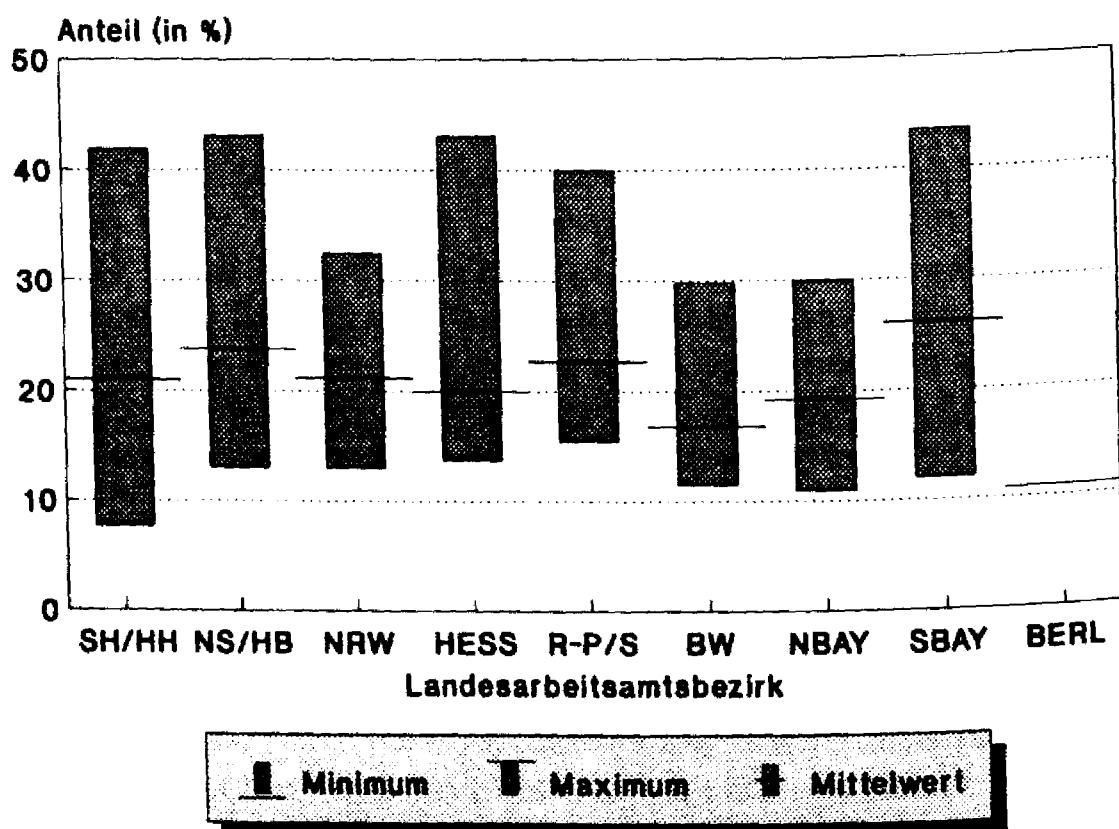
Eine zuverlässige Quantifizierung von Beschäftigungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekten der Sonderprogramme ist mangels geeigneter Betriebsdaten nicht möglich. Statt dessen wird eine von Schmid (1980) für die Analyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Programme entwickelte Vorgehensweise aufgegriffen und der Frage nachgegangen, ob bzw. inwieweit die Inanspruchnahme der Mittel des vierten Sonderprogrammes regionalen Schwankungen unterworfen ist¹⁸. Als Indikator für die regionale Inanspruchnahme gilt dabei der Anteil subventionierter an allen Vermittlungen. Je größer die Spanne zwischen Arbeitsamtsbezirken mit hoher und solchen mit niedriger Inanspruchnahme, desto eher ist zu vermuten, daß neben der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur auch die Praxis der lokalen Arbeitsämter bei der Vergabe von Lohnsubventionen eine gewichtige Rolle bei der Inanspruchnahme derartiger Mittel spielt. In diesem Zusammenhang ist zu vermuten, daß die konkrete Vergabepraxis auch einen ge-

¹⁸ Entsprechende Analysen der Inanspruchnahme von Mitteln aus den ersten drei Sonderprogrammen sind mangels geeigneten Datenmaterials nicht möglich.

wissen Einfluß auf den Umfang von Mitnahme- und Substitutionseffekten einerseits und Netto-Beschäftigungseffekten andererseits hat.

Während der Laufzeit des vierten Sonderprogrammes (Ende 1981 bis Sommer 1986) konnten insgesamt knapp 100.000 Schwerbehinderte vermittelt werden, darunter etwa 22.000 mit Lohnkostenzuschüssen aus dem genannten Programm. Bei einer durchschnittlichen Inanspruchnahme von rund 22% streut der Anteil geförderter Vermittlungen an allen Vermittlungen zwischen 7% (Arbeitsamtsbezirk Lübeck) und 43% (Arbeitsamtsbezirk Rosenheim) (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteil subventionierter Vermittlungen an allen Vermittlungen Schwerbehinderter



Quelle: Eigene Berechnungen

Diese Streuung kann zum einen mit der unterschiedlichen Struktur von Angebot und Nachfrage auf den regionalen Arbeitsmärkten und zum ande-

ren mit unterschiedlichen "Managementleistungen" und Implementationsstrategien der lokalen Arbeitsämter zu erklären sein¹⁹. Im Gegensatz zu den "objektiven" Bedingungen der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstruktur, die sich vergleichsweise gut operationalisieren lassen, treten bei dem Versuch, die "subjektiven" Bedingungen administrativ-strategischen Handelns der Arbeitsverwaltung zu quantifizieren, unüberwindbare Schwierigkeiten auf. In Ermangelung geeigneter Indikatoren geht die Tätigkeit der Arbeitsverwaltung lediglich als implizite Rest- oder Residualgröße in die folgenden Analysen ein. Es wird also unterstellt, daß die nicht-erklärte Varianz (überwiegend) auf das Wirken administrativer Faktoren zurückzuführen ist und daß das Modell alle "objektiven" Bedingungsfaktoren enthält (vgl. Schmid 1980: 218).

Mit Hilfe eines multiplen Regressionsmodells läßt sich die Bedeutung struktureller Faktoren für die Höhe der Inanspruchnahme von Lohnsubventionen in den 142 Arbeitsamtsbezirken ermitteln. Dieses Modell erklärt lediglich 38% der Varianz, d.h. daß im Rahmen des gewählten Ansatzes nahezu zwei Drittel der Streuung der betrieblichen Nachfrage nach Lohnkostenzuschüssen auf spezifische Implementations- und Umsetzungsstrategien der lokalen Arbeitsämter zurückzuführen sind (vgl. Tabelle 3).

Die für die Erklärung der Varianz weitaus größte Bedeutung hat die allgemeine sowie die gruppenspezifische Arbeitsmarktsituation, die durch die Variablen "Vermittlungen Schwerbehinderter je 100 arbeitslose Schwerbehinderte" (VERMITT), "Offene Stellen je 100 Arbeitslose" (OFFSTQ), "Arbeitslosenquote Schwerbehinderter" (SBALQ) "Anteil Schwerbehinderter an den Beschäftigten" (SBQUOTE) und "Anteil der offenen Stellen mit einer Laufzeit von mehr als sechs Monaten an allen offenen Stellen" (LZLANG) repräsentiert wird. Während die vier erstgenannten Variablen einen negativen Einfluß auf die abhängige Variable haben, beeinflußt der Anteil schwer besetzbarer offener Stellen die Inanspruchnahme von Subventionen positiv.

Der die Inanspruchnahme von Lohnkostenzuschüssen reduzierende Einfluß der Vermittlungszahlen ist mehr als dreimal so groß wie der der offenen Stellen. Beide Befunde sind ganz offensichtlich damit zu erklären, daß hohe Ausprägungen dieser Variablen eine aus Beschäftigtenperspektive

¹⁹ Darüber hinaus können Fehlspezifikationen des Modells und singuläre Ereignisse eine Rolle spielen, die allerdings in ihren jeweiligen Wirkungen nicht zu quantifizieren sind.

"entspannte" Arbeitsmarktsituation signalisieren, in der eine Subventionierung von Neueinstellungen nicht erforderlich ist.

Tabelle 3: Regionale Determinanten der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem vierten Sonderprogramm

Variable	B	SE	Beta	T
VERMITT	-0,387439	0,068451	-0,554228	-5,660****
SBQUOTE	-0,336150	0,114227	-0,253899	-2,943***
JUNGENQ	0,971509	0,308833	0,340555	3,146***
INCOME	1,129120	0,352974	0,348112	3,199***
GROSSBET	-0,311755	0,082992	-0,431757	-3,756****
GRUEND	-0,116724	0,045347	-0,227937	-2,574***
OFFSTQ	-0,180669	0,054419	-0,339397	-3,320****
LZLANG	0,108705	0,050375	0,164267	2,158**
SBALO	-0,169061	0,078748	-0,226148	-2,147**
KONSTANTE	-7,113067	4,317259		-1,648*
Adj. R ² x 100			38,1	
F - Wert			10,63	
N Fallzahl			142	

- * p < .10
- ** p < .05
- *** p < .01
- **** p < .001

Quelle: Eigene Berechnungen

Erklärungsbedürftiger ist demgegenüber der nahezu gleich starke und negative Einfluß der Arbeitslosenquote Schwerbehinderter und der Istquote auf die Inanspruchnahme von Lohnsubventionen. Offensichtlich sind bei hoher Arbeitslosen- bzw. Beschäftigtenquote finanzielle Anreize kein geeignetes Instrument (mehr), um arbeitslose Schwerbehinderte zu vermitteln. Dafür bieten sich verschiedene komplettäre Begründungen an: Einerseits geht eine hohe gruppenspezifische Arbeitslosenquote in aller Regel einher mit einer hohen allgemeinen Arbeitslosenquote. In dieser Situation sinkt die betriebliche Nachfrage nach Lohnkostenzuschüssen, weil bei geplanten Neueinstellungen genügend nichtbehinderte Arbeitskräfte zur Verfügung

stehen. Andererseits kann eine hohe Istquote unter sonst gleichen Bedingungen darauf hindeuten, daß Schwerbehinderte relativ gut in den (regionalen) Arbeitsmarkt integriert sind. In diesem Fall ist die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen nicht erforderlich, um (weitere) Schwerbehinderte in Arbeit zu vermitteln zu können. Da die regionale Istquote allerdings signifikant negativ mit dem Vermittlungsindex korreliert ist (vgl. Brühl/Frick 1992), ist dieser Befund zu relativieren: Mit zunehmender Istquote gehen offensichtlich die betrieblichen Möglichkeiten zur Beschäftigung weiterer Schwerbehinderter zurück; diese rückläufigen Einsatzmöglichkeiten wiederum können auch durch die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen häufig nicht nachhaltig verbessert werden.

Der die Inanspruchnahme von Subventionen erhöhende Einfluß des Anteils offener Stellen mit langer Laufzeit ist ein Indiz dafür, daß Lohnkostenzuschüsse von den Betrieben in vielen Fällen als "windfall profits" mitgenommen werden, denn die Vermittlung von Schwerbehinderten müßte um so eher möglich sein, je länger offene Stellen nicht zu besetzen sind (vgl. auch Cramer 1990).

Einen positiven Einfluß auf die Nachfrage nach Subventionen haben darüber hinaus der Anteil der unter Dreißigjährigen an den Erwerbspersonen (JUNGENQ) und das Pro-Kopf-Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (INCOME). In dem Maße, in dem die Erwerbseinkommen - und damit aus Arbeitgebersicht die "user costs of labor" - mit dem Lebensalter zunehmen, stellen die beiden Indikatoren komplementäre Maße für die relative Höhe der Arbeitskosten dar. Mit der Höhe der Arbeitskosten nimmt die betriebliche Nachfrage nach Subventionen ebenfalls zu. Dieser Befund ist wohl damit zu erklären, daß arbeitslose Schwerbehinderte zur Kompensation ihrer "Wettbewerbsnachteile" insbesondere in "Hochlohnregionen" auf finanzielle Förderung seitens der Arbeitsverwaltung angewiesen sind.

Der negative Einfluß des Anteils der in großen (GROSSBET) bzw. neugegründeten Betrieben Beschäftigten (GRUEND) auf die Nachfrage nach Lohnkostenzuschüssen hängt vermutlich damit zusammen, daß Subventionen für die erstgenannten Betriebe eine vergleichsweise geringe Bedeutung haben (vgl. Sadowski et al. 1992), während sie den Personalverantwortlichen in den letztgenannten Betrieben aufgrund fehlender oder mangelnder Kontakte zur Arbeitsverwaltung häufig unbekannt sein dürften. Darüber hinaus sind Hauptvermittler und Arbeitsberater bei Neugrün-

dungen möglicherweise zurückhaltender mit der Gewährung von Lohnsubventionen als bei älteren Betrieben.

Vor dem Hintergrund der Ausgangsfrage nach dem Einfluß der Arbeitsverwaltung auf die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem vierten Sonderprogramm ist eine Analyse der "Ausreißer" sehr aufschlußreich. Darunter versteht man jene Arbeitsamtsbezirke, für die das Regressionsmodell eine deutlich über bzw. unter dem beobachteten Wert liegende Nachfrage prognostiziert hat. Ein gebräuchliches Maß für die Abweichung des Schätzwertes vom Beobachtungswert ist das "standardisierte Residuum", dessen Ausprägungen dann als "groß" bezeichnet werden sollen, wenn sie ihrem Betrag nach größer als zwei sind. Ein Residuum von +2.00 (-2.00) und mehr besagt, daß die Inanspruchnahme von Subventionen sehr viel größer (geringer) ist, als vor dem Hintergrund der jeweiligen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstruktur zu erwarten wäre.

Die Ausreißeranalyse macht deutlich, daß die Gewährung von Subventionen keinen nennenswerten Einfluß auf die Vermittlungszahlen hat, d.h. daß Mitnahmeeffekte ganz offensichtlich eine große Rolle spielen²⁰.

Tabelle 4: Arbeitsamtsbezirke mit zu niedrigem und zu hohem Anteil subventionierter Vermittlungen

zu geringer Anteil	zu hoher Anteil
Montabaur (-2,67)	Neumünster (+2,30)
Schwäbisch Hall (-2,61)	Fulda (+2,37)
Regensburg (-2,49)	Passau (+2,39)
Lübeck (-2,48)	Koblenz (+2,57)
Rheine (-2,13)	Freising (+2,66)
Tauberbischofsheim (-2,07)	Nagold (+3,10)
Flensburg (-2,02)	

Quelle: Eigene Berechnungen

²⁰ Die nicht nur in diesem Zusammenhang naheliegende Frage, ob bzw. inwiefern Vermittlungserfolge und Subventionsvergaben beispielsweise von der Qualifikationsstruktur, aber auch von anderen strukturellen Merkmalen des Bestandes an arbeitslosen Schwerbehinderten abhängen, läßt sich anhand des verfügbaren Datenumaterials nicht beantworten.

Unter den sieben "Negativausreißern", d.h. den Arbeitsamtsbezirken mit einem zu geringen Anteil subventionierter Vermittlungen, beträgt die durchschnittliche "Subventionierungsquote" knapp 12% (Bundesdurchschnitt 22%). Darunter befinden sich immerhin drei Arbeitsamtsbezirke, deren Vermittlungszahlen dennoch überdurchschnittlich hoch sind (Lübeck, Schwäbisch Hall und Tauberbischofsheim). Umgekehrt sind unter den sechs "Positivausreißern" (durchschnittliche Subventionierungsquote 36%), d.h. den Arbeitsamtsbezirken mit einem zu "hohen Anteil" finanziell geförderter Vermittlungen, immerhin zwei mit unterdurchschnittlichen Vermittlungszahlen (Neumünster und Fulda) und einer, dessen Vermittlungszahlen recht genau dem bundesdeutschen Durchschnitt entsprechen (Koblenz). Die hohen Vermittlungszahlen der übrigen drei Positivausreißer sind darüber hinaus wohl eher mit der generell günstigen Arbeitsmarktsituation, d.h. der weit unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote, in diesen Regionen zu erklären.

Insgesamt machen die Befunde deutlich, daß die lokalen Arbeitsämter bei der Werbung für und der Vergabe von Lohnkostenzuschüssen ganz offensichtlich über nennenswerte Handlungsspielräume verfügen und diese auch sehr viel stärker nutzen als dies bei anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen bisher der Fall war (vgl. Schmid 1980, Scharpf et al. 1982).

4. Zusammenfassung und arbeitsmarktpolitische Implikationen

Trotz der Verfügbarkeit von im internationalen Vergleich großzügigen Lohnkostenzuschüssen bei der Einstellung zuvor arbeitsloser Schwerbehinderter ist die Jahressumme an Arbeitsvermittlungen Schwerbehinderter nach wie vor vergleichsweise gering: Den rund 120.000 arbeitslosen Schwerbehinderten des Jahres 1990 standen lediglich etwas mehr als 30.000 Vermittlungen gegenüber (vgl. Sadowski et al. 1992: 124). Dies ist im wesentlichen damit zu erklären, daß nach Einschätzung der Personalverantwortlichen in den Betrieben die weit überwiegende Mehrheit (etwa 85%)

der dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen nicht für Schwerbehinderte geeignet ist (vgl. Eberwein/Tolen 1987: 92)²¹.

Aus einer jüngst vorgelegten Studie (vgl. Sadowski et al. 1992: 225-227) geht hervor, daß die von der Arbeitsverwaltung angebotenen Hilfen und Fördermöglichkeiten einem Großteil der Betriebe unbekannt sind bzw. von diesen bewußt nicht in Anspruch genommen werden. In Klein- und Mittelbetrieben mit weniger als 50 Beschäftigten ist der Anteil derjenigen, die "nie" oder "selten" Kontakt zum Arbeitsamt haben, sehr hoch. Zugleich ist in diesen Betrieben der Anteil offener Stellen oftmals weit überdurchschnittlich, die Istquote hingegen weit unterdurchschnittlich. Gleichwohl beträgt der Anteil der Betriebe, bei denen die Arbeitsverwaltung innerhalb der letzten Jahre versucht hat, einen oder mehrere Schwerbehinderte(n) zu vermitteln, bei den Klein- und Mittelbetrieben mit weniger als 50 Beschäftigten nur knapp 25%, in Großbetrieben mit mehr als 300 Beschäftigten hingegen über 60% (vgl. Sadowski et al. 1992: 131-134). In dem Maße, in dem (zeitlich befristete) Lohnkostenzuschüsse insbesondere für kleinere Betriebe interessant sind, wo sie einen nennenswerten Anteil der gesamten (Arbeits-) Kosten ausmachen können, sollten diese sehr viel mehr über die zur Verfügung stehenden Fördermöglichkeiten informiert werden.

Insgesamt legen die empirischen Befunde den Schluß nahe, daß die Verfügbarkeit bzw. die Vergabe von Lohnkostenzuschüssen zumindest für die Gruppe der arbeitslosen Schwerbehinderten keinen nennenswerten Einfluß auf die Vermittlungserfolge der Arbeitsämter hat. Angesichts der geringen und überwiegend auf Kleinbetriebe begrenzten Wirksamkeit von Lohnkostenzuschüssen ist anzunehmen, daß eine "offensive Dienstleistungsstrategie", d.h. ein Ausbau der betriebsbezogenen Beratungsangebote und eine Verstärkung der persönlichen Kontakte zwischen den Betrieben und der Arbeitsverwaltung, der bislang praktizierten "passiven Subventi-

²¹ Der demgegenüber von Cramer (1990: 249) ermittelte Anteilswert von lediglich 70% ist damit zu erklären, daß es sich bei den in dieser Studie analysierten offenen Stellen ausschließlich um aufgrund der Arbeitszeit, der Entlohnung oder sonstiger Arbeitsbedingungen "schwer besetzbare Arbeitsplätze" überwiegend aus der Baubranche und dem Dienstleistungsbereich mit teilweise weit überdurchschnittlichen Laufzeiten handelt. Dieser Befund legt die Vermutung nahe, daß die betriebliche Bereitschaft, Schwerbehinderte einzustellen, ganz entscheidend von der "Dringlichkeit" des Personalbedarfs abhängt: Je länger eine offene Stelle nicht besetzt werden kann, um so größer ist augenscheinlich die Bereitschaft, einen schwerbehinderten Bewerber zu akzeptieren.

onsstrategie", d.h. einer weitgehend reaktiven finanziellen Förderung von Neueinstellungen, vermutlich überlegen ist. Dies ist insbesondere deshalb zu erwarten, weil objektive Eingliederungshindernisse wie auch subjektive Widerstände gegen die Beschäftigung Schwerbehinderter durch Beratungs-gespräche sehr viel leichter zu erkunden sind als durch ein vergleichsweise wenig differenziertes und zudem nicht ausreichend bekanntes Angebot an finanziellen Beihilfen (vgl. Semlinger 1990: 255-262). Ob die derzeitige Personalausstattung der Arbeitsämter die an sich gebotene Intensivierung der Betriebskontakte überhaupt zuläßt, bleibt zu prüfen.

Literatur

- Alberding, E.: Die Situation der Behinderten im Arbeitsleben. Eine Untersuchung der Hauptfürsorgestelle Köln aufgrund einer Repräsentativerhebung, Köln 1983
- Albeck, H.: Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik, in: Herder-Dorneich, P. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1982, S. 9-27
- Akerlof, G.A. et al.: East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union. Brookings Papers on Economic Activity, (1991) 1, S. 1-105
- Altzinger, W.: Lohnkostenzuschüsse zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. Eine Evaluation der Arbeitsnachfrage am Beispiel von betrieblichen Einstellungs- und Einschulungsförderungen, Frankfurt/M 1990
- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Jahrgänge
- Bellmann, L.: Lohn- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Wirtschaftsdienst, (1991) 8, S. 402-404
- Bishop, J.H., Kang, S.: Applying for Entitlements: Employers and the Targeted Jobs Tax Credit. Journal of Policy Analysis and Management, (1991) 1, S. 24-45
- Bishop, J.H., Montgomery, M.: Evidence on Firm Participation in Employment Subsidy Programs. Journal of Human Resources, (1986) 1, S. 56-64

- Brandes, W. et al.: *Der Staat als Arbeitgeber. Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik*, Frankfurt/M 1990
- Brandt, F.: *Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine empirische Studie über Beschäftigungschancen und -barrieren für Schwerbehinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt*, Saarbrücken 1984
- Breetz, H.-J., Deecke, H.: *Die Schwerbehindertenvertretungen in Hamburg. Fragen und Antworten zur Tätigkeit der Schwerbehindertenvertretungen und zur Beschäftigung Schwerbehinderter*, Hamburg 1989
- Brühl, N., Frick, B.: *Regionale Problemlagen bei der Integration Schwerbehinderter*, in diesem Band
- Burtless, G.: Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence From a Wage Voucher Experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, (1985) 1, S. 105-114
- Calame, A.: *Arbeitsplätze durch Lohnsubventionierung. Programme und Erfahrungen aus Belgien, Kanada, Österreich, Schweden, USA und Großbritannien*, IIM Discussion Paper 79-50, Berlin 1979
- Cramer, U.: Probleme bei der Besetzung von offenen Stellen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, (1990) 2, S. 246-254
- Eberwein, W., Tholen, J.: *Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß*, Frankfurt/M 1987
- Ehrenberg, R.G., Smith, R.S.: *Modern Labor Economics. Theory and Public Policy*, Glenview, Ill. 1988
- Feldmann, H.: *Lohnsubventionen - Ein Instrument zur Lösung der Beschäftigungskrise der neuen Bundesländer?* List-Forum, (1991) 4, S. 289-300
- Flassbeck, H. et al.: Allgemeine Lohnsubventionen: Kein Ausweg aus der Beschäftigungskrise in Ostdeutschland. *DIW-Wochenbericht*, 58 (1991) 36, S. 511-513
- Flassbeck, H. et al.: Subventionierung und Privatisierung durch die Treuhandanstalt: Kurswechsel erforderlich. *DIW-Wochenbericht*, 58 (1991) 41, S. 575-579
- Frick, B.: *Interne Arbeitsmärkte und betriebliche Schwerbehindertenbeschäftigung: Theoretische Analysen und empirische Befunde*, Frankfurt/M 1992
- Frick, B.: Verlaufsanalysen zur Beschäftigungs(in)stabilität Schwerbehinderter. *Sozialer Fortschritt*, 40 (1991) 11, S. 270-275

- Garlichs, D.: Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Möglichkeiten und Probleme, in: Hurler, P., Pfaff, M. (Hrsg.): Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten, Berlin 1984, S. 63-84
- Harmsen, C.: Arbeitgeberverpflichtungen im Schwerbehindertengesetz, Frankfurt/M 1982
- Kantzenbach, E.: Lohnsubventionen für Arbeitsplätze? Wirtschaftsdienst, (1991) 7, S. 326-327
- Mangan, J.: Wage Subsidies for the Disabled: A Discussion of their Impact in Australia. International Journal of Manpower, (1990) 1, S. 20-25
- Oyen, R.: Berufsbildung, Arbeitsmarktchancen und betriebliche Integration Behindter. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 22 (1989) 4, S. 507-522
- Peters, A.B., Schmid, G.: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, IIM/LMP Discussion Paper 82-1, Berlin 1982
- Rajan, A.: Job Subsidies: Do They Work?, 2nd ed., Aldershot 1986
- Ritz, H.-G.: Arbeitsmarktlage und Novellierung des Schwerbehindertengesetzes, Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunktes Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik, Nr. 22, Universität Bremen, Februar 1984
- Runde, P.: Zukunft der Rehabilitation. Bilanz und Perspektiven unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen, Hamburg 1986
- Sadowski, D., Frick, B.: Die Beschäftigung Schwerbehinderter. Betriebswirtschaftliche Analysen und politische Empfehlungen, Idstein 1992
- Sadowski, D., et al.: Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes: Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge, Bonn 1992
- Scharpf, F.W. et al.: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt/M 1982
- Schmid, G.: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein 1980
- Schmid, G., Semlinger, K.: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen, Königstein 1980

- Semlinger, K.: Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser,**
in: Scharpf, F.W. et al. (Hrsg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/M 1982, S. 63-88
- Semlinger, K.: Marketing in der Arbeitsmarktpolitik.** Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1990) 2, S. 255-262
- Semlinger, K., Lücker, K.: Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von ungelernten und längerfristig Arbeitslosen,** IIM/LMP Discussion Paper 83-8, Berlin 1983
- Semlinger, K., Schmid, G.: Arbeitsmarktpolitik für Behinderte.** Betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung, Basel 1985
- Wulff, U.: Sonderprogramme des Bundes und der Länder zur verstärkten Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Schwerbehinderte.** Auswertung für das Land Bremen, unv. Ms., Bremen, Dezember 1985